

组织创新中的制度改革：城市基层治理制度变迁逻辑

张翔

(福建师范大学, 福建 福州 350007)

[摘要] 近年来,城市基层治理的制度改革逐渐反映出中国城市基层制度变迁的框架性特点。通过对深圳市月亮湾片区人大代表联络工作站的观察与分析,可以发现,中国的城市基层制度变迁具有一些值得考察的内生逻辑。第一,从阶段上看,城市基层制度变迁经历了功能缺陷、组织创新、机制形成与体制确认四个阶段;第二,从动力上看,城市共同体的“吸纳局限”与城市社会群体的“政治觉醒”是城市基层制度变迁的双重改革动力;第三,从局限上看,机制建设与体制确认之间的不协调是城市基层制度变迁的主要局限。根据上述分析,可以得出一个初步结论,城市基层治理的制度变迁不是国家层面制度变迁的投射,而是具有城市所特有的路径与特征。

[关键词] 制度变迁; 组织创新; 制度改革; 城市基层治理; 人大代表联络工作站

[中图分类号] D630 [文献标识码] A [文章编号] 1008-9314(2017)03-0060-05

DOI:10.14063/j.cnki.1008-9314.2017.03.011

一、问题的提出

改革开放以前,城市政府主要运用“单位制”与“居委会制”对城市社会进行“整合”与“吸纳”。改革开放之后,社会结构的整体性变化突破了“单位制”与“居委会制”的制度结构,并刺激了这两种制度结构的吸纳空间与社会利益分化之间的矛盾。在这种背景下,如何推动新的制度改革,从而在“单位制”与“居委会制”退场后填补制度真空已经成为城市基层治理^①的一个重要课题。

近年来,许多城市政府都在尝试不同形式的制度改革,推动城市基层的制度变迁。这些改革呈现出一个共同特点,制度改革往往是以设立一个新的组织(机构)为开端,如上海古美街道的居民自治机构,苏州平江区的“社区建设与协调委员会”、深圳罗湖的“社区共治会”等。

那么,一个新的组织(机构)是如何推动城市基层制度变迁的?当前,学界对这一问题的解释主要是从“社会中心论”^[1-4]和“国家中心论”^[5-8]两个方面展开。前者关注到城市社会发展对于城市基层制度变迁的影响,后者则高度概括了国家层面的顶层设计在城市基层制度变迁中的作用。但是,这两种观点都简化了“城市”的实质性内涵。城市不仅仅是社会利益关系的镜像,也不简单是国家层面的投射,而是对城市基层制度变迁构成实质影响的独立变量。

本文试图从制度变迁的角度对深圳市南山区人大代表联络工作站的典型案例进行分析,揭示组织创新

^① 从纵向政府间关系来看,城市基层治理所涉及的行政组织单位主要包括:市区政府、街道办事处与社区组织,其中市区政府是基层政府,街道办事处是市区政府的派出机关,社区组织虽然是具有自治性质的基层社会组织,但也履行大量的政府职责,是政治体系的一个环节。

[收稿日期] 2017-05-10

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目“基于城市治理转型的基层行政协商机制研究”(15CZZ021)阶段性成果

[作者简介] 张翔,福建师范大学公共管理学院副教授,南开大学中国政府与政策联合研究中心兼职研究员。

如何推动城市基层的制度变迁,并尝试性地分析城市基层制度变迁的逻辑。月亮湾片区的人大代表联络工作站正式挂牌于2002年,设站长1人,人大代表联络员16人,联系片区所在的南山区人大代表15人与深圳市人大代表7人。它的目的是通过设立人大代表与社会民众之间的联络员,帮助人大代表调研与了解基层问题,以补充人大代表因兼职而难以深入了解基层问题的不足。2005年,该案例获得第四届中国地方政府创新奖。

二、个案描述:月亮湾片区人大代表联络工作站的设置与运行

(一) 月亮湾片区人大代表联络工作站的设置背景

1. 制度背景

长期以来,城市基层的社会民众是通过信访与人大两个渠道实现意见表达的,但是,这两个制度在城市基层治理过程中运行得并不理想。

首先,信访制度在城市基层治理中的效能不足。当前,信访遵循的“属地原则”,即“信访工作应当在各级人民政府领导下,坚持属地管理、分级负责,谁主管、谁负责,依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合的原则”。^[9]这意味着,基层社会民众向“市一区”两级信访部门反映的问题,将按属地原则发回该问题发处的街道办事处或社会组织处理。这一处理方法有助于避免责任推诿,基层社会民众之所以选择向“市一区”信访部门反映问题,恰恰是因为该问题难以在街道办事处与社区组织两级基层行政机构层面予以解决。2002年之前,月亮湾片区是南山区有名的脏乱差地区,交通、污染、治安等问题都十分突出。这些问题都需要政府出面解决,然而,当许多居民通过信访方式希望政府解决时,这些问题又被退回基层行政机构。

其次,人大制度在城市基层治理中也面临着运转困境。在2002年之前,深圳市各区的人大代表还难以在城市基层治理中发挥应有的作用。一方面,区人大代表的功能发挥受限于区人大的会议期间。另一方面,兼职性的人大代表缺乏足够的时间与精力参与城市基层治理。这不仅影响了人大代表的建议质量,也

限制了社会民意进入政府过程的机会空间。

在信访制度与人大制度运转存在缺陷的背景下,社会民众缺乏必要的意见表达渠道,为人大代表联络工作站的设立提供了制度空间。

2. 事件背景

信访制度与人大制度的运转缺陷使设立一个新的机构以弥补制度的功能缺失成为一种潜在需要,而特定的事件则是人大代表联络工作站由潜在需要转化为现实需要的中介环节与导火索。

2002年5月,垃圾发电厂计划迁址月亮湾片区,这引发了当地大多数居民的反对。许多居民试图通过示威、静坐等方式对政府的迁址决策进行抗议,地方政府与基层社会民众之间的对立关系已经十分紧张。

南山街道办立即召开了由政府部门代表、企业代表、业主委员会负责人、居民代表、该片区人大代表等多方共同参与协调会。在会上,片区居民中的意见领袖敖建南提议组织一个居民代表团到其他地方考察垃圾发电厂。2002年11月,南山区政府组织人大代表、政协委员、居民代表组织的代表团到韩国、日本等地的垃圾发电厂进行实地考察。回国后,随团的敖建南努力争取问题的协商解决。后来,在保证居民参与监督的条件下,电厂迁址得以完成。

在这一事件中,一些政府官员开始意识到,在地方政府与基层民众之间建立有效的沟通渠道将有利于城市基层治理的稳定。因此,在街道与社区层面组织一批“政治上靠得住、思想上愿合作、民意上有威信及活动上有能力的热心人士”来担任人大代表联络员的思路就开始在以时任南山街道党工委书记张联辉为代表的政府官员中萌发。^[10]人大代表联络工作站就是在这样的事件背景下生成与发展进来的。

(二) 月亮湾片区人大代表联络工作站的运作过程

1. “民众意见—联络站—人大—政府部门”渠道

月亮湾片区的人大代表联络工作站的职责是将社会民众的意见经由人大相关组织与政府部门沟通,推动政府部门解决相关问题。大体上这一过程分为三个阶段:

第一阶段:联络工作站初步研究。社会民众的问题反映至人大代表联络工作站,人大代表联络工作站站长会安排联络员组织调研,对相关问题进行初步研

究,主要包括:分析问题起因、事权,以及所涉及的相关政府部门,并形成解决问题的初步建议。

第二阶段:人大代表视察。在初步建议的基础上,人大代表联络工作站将组织人大代表对相关问题进行现场视察,使人大代表清晰全面地认识问题,对联络工作站所提出的初步建议进行全面熟悉与细致分析。

第三阶段:联合座谈会。在人大代表参与的前提下,召开一个人大代表、政府部门、人大代表联络工作站共同参与的座谈会,对解决问题的方案进行协商与确定。座谈会在必要的时候还会邀请部分利益相关者与新闻媒体参与,协助问题的解决。

2. “民众意见—联络工作站—政府部门”渠道

人大代表联络工作站的联络员可以协助政府部门解决群众反映的问题。月亮湾片区人大代表联络工作站依托这一角色定位,建立起了“联络工作站—政府部门”的沟通渠道。这一沟通渠道在应对紧急社会事件中发挥了积极的作用。

首先,联络工作站主动联系区内政府部门。月亮湾片区人大代表联络工作站每年都会安排联络员与群众以“拜年”的名义走访区内各主要政府部门。通过这种联络机制,月亮湾片区人大代表联络工作站促进了政府部门与基层社会民众之间的相互了解,避免双方在事务性问题上的误判。

其次,联络工作站充当政府部门与社会民众的“缓冲带”。一方面,社会民众的激烈意见进入联络工作站,联络员会帮助民众分析问题。如果是个人问题,联络员会引导民众个人通过法律途径解决;如果是公共问题,联络员将会启动人大代表介入,协助问题解决,相关程序与“民众意见—联络工作站—人大—政府部门”渠道相似;另一方面,联络工作站为社会民众的意见表达提供一个平台,对民众意见进行意见综合,避免社会民众与政府部门之间的直接冲突。这样的方式有效地防止群体性事件的发生与扩大,也降低了其他社会不良势力参与群体性事件的可能性。

三、案例分析:城市基层制度变迁的内生逻辑

通过案例描述,可以归纳出在城市基层治理中制度变迁的内生逻辑。对于这些内生逻辑的分析,可以

从阶段、动力、限制三个层面展开。

(一)“功能—组织—机制—体制”:城市基层制度变迁的四个阶段

通过案例分析,可以发现,城市基层制度变迁需要经历四个阶段,分别是功能缺陷,组织创新,机制形成与体制确认。

第一阶段:功能缺陷。城市基层制度变迁起始于当前制度结构在功能运转的缺陷。具体而言,是城市基层的政府组织结构难以适应社会结构变化的结果。月亮湾片区的人大代表联络工作站与民意表达功能在现有制度结构内难以发挥密切相关。在现有制度安排中,信访制度与人大制度是承担基层民意表达功能的主要制度。但从实践来看,这两种制度与相应的机构都难以在城市基层治理中有效地发挥民意表达功能,这是城市基层制度变迁的主要缘起与背景。

第二阶段:组织创新。由于现有制度结构中在基层民意表达上存在功能缺陷,就需要通过新的组织(机构)来承担民意表达功能。月亮湾片区的人大代表联络工作站正是这样一种具有创新意义的组织,它的设立为基层民意表达功能的实现创造了新的组织平台。从发展阶段的角度上看,功能缺陷是城市基层制度变迁的背景,而组织创新则是城市基层制度变迁真正意义的开始,它推动了整个城市基层制度变迁的过程。

第三阶段:机制形成。新的组织(机构)不可能独立发挥作用,它必然与现行制度结构中的其他要素发生紧密的互动联系,尤其是新的组织一旦嵌入现有制度结构必然在制度结构内带来权力关系与权力运行的变化,从而形成城市基层治理中新的运行机制。人大代表联络工作站的设立与运作直接改变了三种关系:一是地方人大代表与社会民众的关系,使两者之间的互动有了现实的平台;二是地方人大与地方政府部门之间的关系,由于人大代表的介入,社会民众的意见更加引起政府部门重视,一些民众反应强烈的问题甚至通过人大对政府部门构成了压力。三是政府部门与社会民众之间的关系,由于社会民众的意见具有了影响政府部门决策的渠道,政府部门的“闭门决策”也发生了改变,其与社会民众之间的关系也悄然发生改变。

第四阶段,体制确认。新的运行机制还需要得到现行体制对其进行确认,形成具有约束力的规范,从而实现制度变迁。在体制确认层面,新的运行机制有

可能得到体制的认可,也有可能为体制所排斥。这取决于新的运行机制与现有体制结构内各要素之间关系的磨合程度。尚未得到体制确认的运行机制是否能够有效运转就在很大程度上取决于地方主要领导的认可程度与运行机制运转的有效性程度。到目前为止,由人大代表联络工作站的设立所形成的运行机制就尚未得到地方政府在体制层面的规范确认,还依赖于领导的支持,以及机制运行的有效性所形成的社会影响力。

(二) “吸纳局限”与“政治觉醒”:城市基层制度变迁的双重动力

当前制度结构的功能缺陷并非制度结构本身固有的静态特征,而是由城市共同体的“吸纳局限”与城市社会群体的“政治觉醒”两方面共同作用的动态结果。

1. 城市共同体的“吸纳局限”

改革开放之前,城市居民因为工作与生活需要被固定在“居委会”与“单位”这两个城市共同体中。随着市场经济改革的深化与城市化进程的加快,城市人口的迅速增加以及城市内部人口流动的加快,直接带来了社会利益结构多元化,而作为城市“共同体”的居委会与单位已经难以有效地吸纳城市居民的利益结构。

改革开放之初,月亮湾片区是以工业用地进行规划的,由一个大型国有企业——南油集团负责开发与经营,当地居民也主要是在“单位分房”背景下居住的国有企业职工。然而,随着房地产市场的发展与人口流入,“一些非公有制企业、社会团体和民办机构在街道社区落户,离退休人员、待业人员、外地务工人员大量进入社区,社区成为各类矛盾反映比较敏感的汇聚地”。^[11]在一定的条件下,这些矛盾都会对城市政府的利益综合能力与城市政府单方面所安排的社会秩序构成重大挑战。

2. 城市社会群体的“政治觉醒”

在改革开放之初,社会群体的利益虽然难以为城市共同体所吸纳,但因为市场经济的发展可以为其带来政府以外的利益补偿,社会利益群体可以在一段时间内选择沉默。在这个时间段内,城市社会群体的诉求主要是减少城市政府干预。但是,2000年以来,随着一些社会经济问题难以由市场与社会的自我运作解决,城市内的社会利益群体开始意识到需要寻求政

治方式解决问题。

2002年以前,月亮湾片区中的城市居民虽然也逐渐呈现出利益多元化的特点,但总体上,这些利益在政治上处在沉默状态。2002年垃圾发电厂的迁入事件却激发了月亮湾片区内的城市居民对地方政府决策的反对,由此,片区内的居民开始寻求自己的意见表达能够有效地进入并影响政策过程。正是由于城市社会群体的“政治觉醒”,城市共同体的“吸纳局限”才能够进一步转化并表现为制度结构的功能缺陷。

正是在“吸纳局限”与“政治觉醒”的双重作用下,现有制度结构功能缺陷才逐渐显现出来,可以说,是这两个动力打开城市基层制度变迁的大门。

(三) “机制形成一体制确认”摩擦:城市基层制度变迁的限制

虽然城市基层制度变迁的进程已经开启,而且也形成了较为稳定有效的运行机制,但这并不意味着,城市基层制度变迁没有遇到阻碍与限制。最重要的限制集中在,在实践中形成的运行机制没有得到充分的体制确认。月亮湾片区人大代表联络工作站的限制也正在于此,主要表现在以下两个方面:

一方面,月亮湾片区人大代表联络工作站脱嵌于现有“街道办事处—社区组织”两级城市基层治理结构。月亮湾片区不同于一般的社区,它的片区区域大体继承了作为单位的南油集团的辖区。因此,人大代表联络工作站也没有纳入现有的制度结构与城市管理体系内。从技术层面上看,人大代表联络工作站是社会民众与制度结构之间的中介环节,游离于行政体制与治理体系之间。这也就造成了人大代表联络工作站在现有制度结构与行政体制中存在定位不清的状态。

另一方面,人大代表联络工作站缺乏制度规范的保障。月亮湾片区的人大代表联络工作站虽然引入社区人大代表联络工作站的工作条例,但两者的工作方式与程序规则却有着显著区别。而这些具有差异性的工作方式与程序规则,既未上升为区域性的制度规范,更没有纳入地方立法体系之中。这虽然有助于人大代表联络工作站在运作过程中保持灵活性,但同时也使该机构缺乏制度规范的保障而存在合法性质疑。

运行机制是一个自然的形成过程,而体制确认是自觉的改革过程,体制确认滞后于机制形成,以及两

者之间的矛盾作用已经逐渐构成城市基层制度变迁的关键性限制。

四、结论与进一步的讨论

长期以来，“城市”这一概念要么是作为一个孤立的社会现象进行研究，要么是作为相关政治现象所处的环境要素进行分析。因此，作为一种次国家空间，城市政治往往被理解为国家政治的单向投射，城市基层治理的制度变迁也习惯性地被理解为国家层面制度变迁在微观层面的应用。这种理解使理论界与实务界产生一种误区，认为城市基层制度变迁只需要按国家层面制度变迁的逻辑展开就能解决问题。事实上，从案例分析中，我们可以发现，城市基层制度变迁具有不同于国家层面制度变迁的特殊性。

城市基层制度变迁在面对行政体制的功能缺陷时，改革的思路是通过局部性的组织创新来形成一些具有灵活性的运行机制，以解决城市基层治理中某些局部性问题。与之不同，国家与中央政府层面涉及的制度变迁时常是具有全局意义的，对于国家结构体系内的各组成部分具有示范性。从改革开放以来国家层面推进行政体制改革的实践，国家层面的制度变迁在应对行政体制的功能缺陷时，更多时候是通过体制改革对功能缺陷进行全局性的调整，这就不仅仅是某个组织（机构）创新所能解决，它涉及政府机构体系的整体性改革。

由此可见，国家层面制度变迁是通过体制改革推动政府机构体系的变革，再通过政府机构体系的变革形成新的运行机制，它所遵循的是“功能—体制—体系—机制”的阶段性逻辑；与城市基层制度变迁所遵循的“功能—组织—机制—体制”的阶段性逻辑有显著差别。基于这个显著差异，可以延伸出两者之间的三个方面的特性区别。

第一，国家层面制度变迁更具有全局性，重在通过体制改革对政府机构体系进行重构；城市基层制度变迁更具有局部性，重在通过组织（机构）的创新解决具体的功能缺陷。

第二，国家层面制度变迁具有阶段性，是对一段时期内行政体制的功能缺陷进行系统分析与结构变革；城市基层制度变迁则具有渐进性，组织（机构）

创新是尝试性的解决方案，是在不触及城市基层现有治理结构的基础上对权力关系进行调整，从而逐渐推进制度变迁。

第三，国家层面制度变迁更具规范性与刚性，有明确的国家法律法规保障制度变迁的完成，且不能进行任意性的调整；城市基层制度变迁则更具有灵活性与弹性，可以根据城市基层治理与社会民众的需要变化而进行调整。

由此上述分析可见，城市基层制度变迁虽然烙上了国家层面制度变迁的印记，但在变迁过程中又形成了不同于国家层面制度变迁的路径。两者是基于不同的政治空间背景所形成的路径差异与特征区别。因此，简单地以国家层面制度变迁为模板规范与设计城市基层制度变迁的路径显然是不合时宜的。

【参 考 文 献】

- [1] GUO ZHENGLIN, BERNSTEINT. The Impact of Elections on the Village Structure of Power: the Relationship Between the Village Committees and the Party Branches [J]. *Journal of Contemporary China*, 2004, 13 (39): pp257 - 275.
- [2] 李骏. 社区建设: 构建中国的市民社会 [J]. *人文杂志*, 2003 (3): 137 - 141.
- [3] 沈荣华, 赵利, 胡岚. 合作共治: 我国城市社区建设的路径——苏州市平江区社区体制创新探析 [J]. *社会科学*, 2008 (10): 82 - 87.
- [4] 刘为民. 转型期我国城市社区建设的政治学分析 [J]. *理论与改革*, 2004 (2): 25 - 28.
- [5] 沈新坤. 城市社区建设中的全能主义倾向 [J]. *社会*, 2004 (6): 40 - 42.
- [6] 林尚立. 社区: 中国政治建设的战略空间 [J]. *毛泽东邓小平理论研究*, 2002 (2): 58 - 64.
- [7] 李亚雄. 第三部门的发展与我国城市社区建设 [J]. *华中师范大学学报*, 2003 (3): 48 - 51.
- [8] 周庆智. 基层治理: 一个现代性的讨论——基于政府治理现代化的历时分析 [J]. *华中师范大学学报*, 2014 (5): 24.
- [9] 《信访条例》中华人民共和国国务院令 第431号 [EB/OL]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_63338.htm.
- [10] 陈文, 黄卫平, 汪永成. “组织（机构）吸纳”的现实运作——以深圳市南山区月亮湾片区“人大代表工作站”为例 [J]. *云南行政学院学报*, 2007 (2): 58 - 62.
- [11] 江泽民. 江泽民文选 [M] (第三卷). 北京: 人民出版社, 2006: 21.

责任编辑 宋雄伟

complete governance rights. But it also made the local government transfer into corporatism. Since then, the central – local relations characterized by decentralization had been reversed. In the 1990s, the taxation power of local government was reduced but routine responsibility was increasing. The financial power centralized and development indicators pressed down since the beginning of the new century, as well as the strict management system of construction land indicators. This is the central government's objective restraint on the corporatized behavior of local government as well as the three aspects of county "Governance Rights Defects". Meanwhile, the vertical management system of local government and the "City Governing County" system worsened the county "Governance Rights Defects". These are the institutional reasons why current county – level governance was in trouble.

Key Words: Macro – Reforms, County – level Governance, Defects of Governance Rights

Institutional Reform in the Organizational Innovation: the Logic of Institutional Change in the Urban Grassroots Governance

Zhang Xiang

Abstract: In recent years, the institutional reform has been showing some general characteristics gradually. It can be found that the institutional change in the urban grassroots governance in China gets some endogenous logic via analyzing a case about the contact workstation of the deputy to People's Congress. Firstly, in the respect of development stage, the institutional change need experience four stages, including functional defects, organizational innovation, mechanism formation, and system confirmation. Secondly, in the respect of impetus, absorption limitation of urban *gemeinschaft* and political awaking of social group in urban are the impetus of the institutional change in the urban grassroots governance. Thirdly, in the respect of limitation, the conflict between of mechanism formation and system confirmation is the key limitation in the institutional change in the urban grassroots governance. Based on the aforementioned analysis, we can get a preliminary conclusion, the institutional change in the urban grassroots governance is not the mirror of institutional change in the state's level, but getting some urban specificity.

Key Words: Institutional Change, Organizational Innovation, Institutional Reform, the Urban Grassroots Governance, the Contact Work station of the Deputy to People's Congress

China's Public Service Procurement: from Administrative Driving to Ruling by Law

Ge Dao – shun

Abstract: Based on "China's Thirteenth Five Year

Plan for promoting equalization of basic public service" issued by the State Council, the paper explores the present situation and existing problems of the development of public service procurement in our country, expounds the structural tasks of the transformation of public service procurement mode, and puts forward the suggestions of optimizing the procurement system while taking governance according to law. The article points out that the gradual construction of the legal system is an important guarantee for the effective protection of public resources, the adjustment of public service consumption and the promotion of service production and purchase efficiency.

Key Words: Public Service Procurement, Development Path, Procurement Boundary, Administrative Drive, Ruling by Law

"Fuzzy Governance" and Strategic Response: An Explanation of Community Governance Initiative

Guo Xiao – cong & Ning Chao

Abstract: How to understand the behavior of grassroots governance in China, both literature presents a variety of explanatory logic, to the academic community left a further expansion of the analysis of space. On the basis of the existing research, this paper puts forward an explanatory framework of "fuzzy governance – strategic response", and analyzes the "initiative" incentive of strategic behavior in complex institutional environment with typical community construction. Based on the further discussion of the "fuzzy governance – strategic response" thinking on China's modernization of the realization of the practical significance of modernization.

Key Words: Community Governance, Initiative, Fuzzy Governance, Strategic Response

Performance of Social Governance and its Influencing Factors

—Based on a National Social Survey in 2015

Wu Jian – ping

Abstract: The aim of social governance is to promote the peoples' livelihood and social order, which can be measured from Macro – fundamental order, Meso – group relations, and Micro – individual welfare. There are three factors affecting the performance of social governance that are the dominance of Party and government, social participation and guarantee of rule of law. According to the result of a national social survey in 2015, we find that the influence of dominance of Party and government is especially significant, while that of social participation is comparatively weak.

Key Words: Performance of Social Governance, Macro – Fundamental Order, Meso – Group Relations, Micro – Individual Welfare